「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」與農業生產─從農業科技面觀點

楊純明*
行政院農業委員會農業試驗所作物組

摘要

海峽兩岸於近期內謀思洽簽「兩岸經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement; ECFA)」，引起國人甚至於全球的關注。如何在利弊得失之中尋求較有利的條件，讓各方互利互惠樂於水到渠成，不僅是政府無可旁貸的責任，產業界亦當視此時機為轉型升級好契機。民眾也當本著求知求真精神，設法從各種資訊管道去瞭解來龍去脈，才不至於茫然無知而瞎子摸象，無法為個人利益早日規劃。ECFA 提供了臺灣農業精緻化、精品化與國際化的難得機會，重點在於新科技的導入、新經營模式的運用及新市場的開拓，以及如何去整合資源、建構通路及發揮創意，為農業開創出新的品味和新的價值。

關鍵詞： 兩岸經濟合作架構協議(ECFA)、自由貿易協定(FTA)、農業生產、農業科技、精緻農業。

Economic Cooperation Framework (ECFA) and Agricultural Production – From the Viewpoint of Agricultural Science and Technology

Chwen-Ming Yang*

Crop Science Division, Taiwan Agricultural Research Institute, Wufeng, Taichung Hsien 41362, Taiwan ROC

ABSTRACT

The most current hot issue across the Formosa Strait is the cross-strait talk of the Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) between Taiwan and Mainland. It is certainly the responsibility of the government to attain the better position and benefit in dealing with the negotiations. However, the local citizens are encouraged to find out What's On Guide, Things To Do and Where To Go, and the industries themselves should also take this opportunity to improve their competitiveness in the world market from the global view. In case of agriculture sector, farmers should consider that the ECFA provides an extraordinary chance for them to renovate agricultural technology, refine agricultural products and internationalize agricultural market. The key elements guided to regeneration of agriculture are the adoption of modern technologies, operation of new management models and diversification of world trades. With integrating of available resources, reconstructing of sales markets and revitalizing of creativity, it is more than possible that agriculture in Taiwan can find its own way to a higher level of fine taste and sector value.

Key words: Economic Cooperation Framework (ECFA), Free Trade Agreement (FTA), Agricultural production, Agricultural science and technology, Quality agriculture.

前言

近日因海峽兩岸謀思洽簽「兩岸經濟合作架構協議(Economic Cooperation Frame-work Agreement; ECFA)」，而引起國人甚至於全球的關注。外銷型且競爭力較強的產業莫不引頸企盼雙方早日達成共識，內

* 通信作者, cmyang@ tari.gov.tw
作物、環境與生物資訊 6:247-252 (2009)
Crop, Environment & Bioinformatics 6:247-252 (2009)
189 Chung-Cheng Rd., Wufeng, Taichung Hsien 41362, Taiwan ROC

需型且競爭力較弱的產業相對惴惴不安惟恐更居弱勢，一般國人則雙手一攤『啥米攏嘸知』、『嘸知圓丫扁』。因此，如何在利弊得失之中尋求較有利的條件，讓各方互利互惠樂於水到渠成，不僅是政府無可旁貸的責任，產業界亦當視此時機為轉型升級好契機。尤其弱勢業界應當體認貿易自由化與國際化不可抵檔之勢，勇敢挺立順應潮流，復藉此機會自助人助一舉跨越瓶頸來大幅提升自我競爭力，才能匯入世界經貿鴻流立自身於不敗地位。民眾也當本著求知求真精神，設法從各種資訊管道去瞭解來龍去脈，才不至於茫然無知而瞎子摸象，無法為個人利益早日規劃。

現有 153 個會員的世界貿易組織(World Trade Organization; WTO)自 1995 年元月 1 日成立以來，陸續訂定許多市場貿易規範(WTO 2009)。然因 WTO 多邊談判進度緩慢，為維繫本國內產業的外銷競爭優勢，許多國家乃紛紛運用談判建立雙邊或區域經貿協定(議)，期望經由關稅的減免及非關稅措施的撤除，促進貿易成長並增進相互經貿關係。所謂「區域貿易協定(Regional Trade Agreement; RTA)」係指透過區域間簽訂優惠性的貿易協定，使得區域內各國家或地區進行貿易自由化的程度較高於區域外，而依照區域經濟整合程度的差異概可區分為自由貿易區、關稅同盟、共同市場、經濟同盟及完全經濟整合等五種(ECFA 2009)。其中，自由貿易協定(Free Trade Agreement；FTA)係 RTA 中整合程度較低的一種協定，由區域內會員國透過簽署 FTA 形成自由貿易區，以免除彼此間貿易之關稅及非關稅措施，但是對於區域外國家仍維持其個別的關稅或其他非關稅措施。例如中國大陸與香港簽訂之「內地與香港更緊密經濟關係安排(所謂 CEPA)」，日本與新加坡簽訂之「日星新世紀經濟伙伴協定」等，名稱雖有不同本質上皆屬於自由貿易協定 FTA 之一種。東南亞國協(又稱東南亞合作組織，簡稱東協，係一個集合東南亞區域10個家成立的區域性國際組織; Association of Southeast Asian Nations; ASEAN)這幾年已分別與中國大陸、韓國、日本、紐西蘭、澳洲、印度等國簽署自由貿易協定，且自 2008 年 12 月起陸續生效實施。韓國與美國、印度、歐盟的 FTA 亦將要逐一生效，而韓國、日本也已與中國大陸進行 FTA 研究，東亞成為了全球最熱衷洽簽 RTA/FTA 區域並蔚為風潮(ECFA 2009)。反觀我國迄今僅與中美洲 5 國簽有雙邊 FTA，占我國全球出口總額僅 0.187%，對於占我國出口總額達到 88.7%的美、歐與東亞國家，目前尚無法簽訂任何雙邊 FTA，使國內產業及外銷產品陷於極端不利的情境。預期未來「東協加三(東協加上中國大陸、日本、韓國)」勢力的形成，可能使得我國經貿邊緣化，在必須外加關稅情況下，高價的國內產品將難以在此區域與各國的低價產品競爭。而在兩岸簽訂 ECFA 後，政府當積極爭取更多項享有中國大陸進口關稅之優惠來提升競爭力，同時對於尚不符合 WTO 規範之大陸貨品仍應力求禁止或限制進口，以免讓國內產業受到過多衝擊(參考 Taiwan Thinktank 2009)。

依據 WTO 之統計，自國際關貿總協定(General Agreement on Tariffs and Trade; GATT)時代至 2009 年 10 月 1 日止，全球共有 266 個 RTA/FTA 生效實施，近年來更是發展迅速，自 2000 年至 2008 年間每年約有 11～24 個 RTA/FTA 生效實施。因此，為避免成為亞太 FTA 孤兒或被邊緣化，又為謀求國內經貿生路得以持續發展，臺灣勢必要主動出擊和各國洽簽 FTA，而 ECFA 的簽定是邁向此一目標的關鍵第一步。正像編寫一本故事書，首先必須擬定故事架構與大綱，其後才能研議章節書寫內容。ECFA 即在洽商兩岸經濟合作的框架，在當前國際客觀形勢和政治現實前提下，ECFA 的洽簽是不得不走的一道關卡，國人當有此認知才是。然而 ECFA 不是萬靈丹，也非有求必應，將來與中國大陸乃至於和各國進行 FTA 協商時，主

題和項目尚有賴產、官、學、研、民等有識之士深謀遠慮後擬訂，又是一條條漫長的崎嶇之路。

爭議的 FTA 簽定前例

FTA 的簽定本當依照平等互惠原則商議內容，惟由於立場、觀點與情勢的不同，難免存在歧異或形成強弱兩方。舉鄰近韓國與美國的 FTA 談判為例，韓美兩方早在 2006 年 2 月就宣布展開 FTA 的對談，來消除關稅壁壘，卻引起弱勢的農業及電影工業的強烈反彈。認為受到壓迫的產業於是在首都首爾進行多次逾萬人的遊行抗議活動，南韓政府乃據此於對美談判過程中要求部分項目的例外，雙方於 2007 年遂在妥協中達成簽約。我國外交部前部長黃志芳早在 2006 年 3 月 10 日於立法院的報告中，說明未來對美國溝通的重點將是爭取於 2007 年洽簽臺美 FTA，更表示希望能夠在 2007 年前完成談判。前駐美代表吳釗燮也表示，因為美國和韓國已簽署 FTA，身為美國第九大貿易夥伴的臺灣為了避免在經濟上遭到邊緣化，亦希望能比照美韓 FTA 的做法盡早進行協商。然由於對美的諮商過程非常複雜，涉及授權法案期限及行政部門處理 FTA 的優先順序，以及臺-美-中三方的政治氣氛，迄今仍未能正式端上抬面進行官方會談。如今兩岸局勢舒緩，臺美關係亦恢復以往的密切互動，在時機已趨成熟下臺美之間的 FTA 商談諒可在近期內展開。而在 ECFA 簽定之後，除了美國，預料我國也將分別和東南亞國協中的新加坡、馬來西亞、越南等多國接觸，洽簽雙邊 FTA 事宜。我們可以先從單一國家洽簽 FTA 一步一步開始，以循序漸進方式突破外交困境。

其實，臺美早於 1994 年 9 月間簽署「貿易暨投資架構協定(Trade and Investment Framework Agreement; TIFA)」作為雙方推動貿易、投資與商業合作關係之平台，該協定也是臺美雙方解決經貿關切事項最重要之諮商管道。最近一次會議係於 2007 年 7 月中旬於美國華府舉行，雙方曾就 FTA 及其他議題進行諮商，且均有具體結論。我國和美國長期以來一直維持良好的貿易關係，2006 年臺美雙邊貿易達 610 億美元，美國係我國第三大貿易夥伴，我國則是美國第九大貿易夥伴。在此會議中雙方也簽署了農業諮詢機制，俾加強農業合作並處理雙方農業面臨的困難；如我國進口稻米將改採「關稅配額制」，配額以外的進口稻米將課徵高額關稅；我國也希望促成如龍眼等農產品銷售至美國，美方則希望我國更加開放美國牛肉產品的進口。惟畢竟 TIFA 還不算是自由貿易協定，固然可以解決妨礙貿易與投資的障礙及加強雙方的經濟關係整合，仍應簽定真正的 FTA 來保障彼此經貿利益。同理，ECFA 亦為兩岸自由貿易的開端，僅提供大綱式大方向的框架，仍需雙方針對議題商談，減輕一旦 FTA 簽定後可能帶來的負面衝擊。

兩岸經濟合作架構協議(ECFA)簡介

行政院經濟部於 98 年 4 月 13 日在立法院第 7 屆第 3 會期之經濟委員會第 8 次全體委員會議中，曾向最高民意機關立法院提出了「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想及推動重點」報告，明白指出政府推動洽簽 ECFA 是為應對當前嚴峻國際經貿環境的作法，期以建構更優質、穩定及具可預測性的兩岸經貿經營環境，擴大兩岸貿易及投資，以利吸引外資來台布局、設立營運總部，並舒緩臺灣經濟邊緣化之危機，推動臺灣成為全球創新中心、亞太經貿樞紐、臺商營運總部(ECFA 2009)。本方案隨著第 4 次江陳會的啟動，目前已由研究評估階段進入兩岸雙邊研商。依照規劃 ECFA 係參照國際間其他架構協議(如東協與中國大陸、韓國、日本、印度等國所簽訂的架構協議等)的作法，將未來要推動的後續協議、開始協商的時間、協商內容的大綱以及主要的經濟合作事項等予以條文化。

兩岸經貿關係的「正常化」、避免在區域經濟整合體系中被「邊緣化」、以及促進

我國經貿投資的「國際化」乃政府推動簽署ECFA的三個主要目的(ECFA 2009)。目前雖然兩岸都是 WTO 的成員，但是彼此之間的經貿往來仍有許多限制，政府於是希望透過ECFA 來促成兩岸之間正常化的經貿關係。區域經濟整合為全球趨勢，全世界已有超過250 個自由貿易協定，簽約成員彼此互免關稅，若不能和主要貿易對手簽訂 FTA 將面臨被邊緣化的威脅。藉由兩岸的簽署協議及後續和其他國家洽簽雙邊自由貿易協定，可幫助我國融入全球經貿體系，並吸引跨國企業以我國作為進入東亞的經貿投資平台。未來簽了 ECFA，兩岸不少產品可以減免關稅促進進口，因而增加外商來臺投資的誘因，將可讓臺灣的工作機會因此增加。

兩岸經濟合作架構協議之名稱暫訂為「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」，是我方一項暫時性的作法(ECFA 2009)，事實上正式的中、英文名稱尚需要等未來雙方協商後才能確定。簡單的說，ECFA 可謂是兩岸的關稅減稅架構協議，以減免關稅及優惠市場為二項主軸。總而言之，係希望在簽署正式協議之前藉以規範兩岸之間經濟合作活動的基本協議，且經由此一「架構協議」擬訂出架構、綱要及目標，具體內容日後再行協商。因為正式協議通常需要長時間的協商，為免曠日持久、緩不濟急，在考量實際需要下先簽署綱要式的架構協議。有了這樣的基礎後，對攸關生存關鍵之產業即可先進行互免關稅或優惠市場開放條件之協商，將協商完成的所謂「早期收穫(early harvest)」者先予執行，以達到立即回應我國面臨國際經營困境產業亟需排除關稅障礙的需求。國際上亦有類似前例，如東南亞國協和中國大陸、韓國、日本、印度等國都簽有架構協議。

可預期此協議將非一般的 FTA，而是屬於兩岸特殊性質的經濟合作協議，在不違背WTO 精神前提規範兩岸經濟合作事項，如同兩岸已簽署的海空運等九項協議。實際內容將由雙方秉持對等、尊嚴、公平的原則協商決定，參考東協和中國大陸全面經濟合作架構協定及我方的需求，惟將不涉及主權或政治問題，又將會符合「國家需要」、「民意支持」、「國會監督」三原則(National Policy Foundation 2009)。至於如何擱置爭議、存異求同、先易後難，則需透過雙方的睿智來化解諸種困難。在內容方面，ECFA 可能包括商品貿易(排除關稅和非關稅障礙)、早期收穫、服務貿易、投資保障、防衛措施、經濟合作及爭端解決機制等多項(ECFA 2009, Taiwan Thinktank 2009)，但是在可預見未來不會進一步開放中國大陸農產品進口(COA 2009b)，也不開放中國大陸勞工來台工作(Council of Labor Affairs 2009)。而簽署ECFA 後的可能發展，則包括了取得領先競爭對手國進入中國大陸市場之優勢、有助於產業供應鏈根留國內、外人投資增加成為外商進入中國大陸市場之優先合作夥伴與門戶、以及加速臺灣發展成為產業運籌中心等(ECFA 2009)。

然而，不可諱言 ECFA 帶來了機會，同時也帶來了挑戰，有得必有失。有鑑於此，政府當盡全力爭取更大的利益，減少最多的衝擊，在 ECFA 條文中附加防衛機制。政府對於弱勢產業及其就業人口應主動予以「振興輔導」，對於尚未受損之產業應給予協助以「體質調整」，對於已受損產業、企業與勞工則應提供「損害救濟」。如此多管齊下，才能化解民眾心中的虞慮，弱勢產業才能獲得實質的輔助。行政院經濟部據此已研擬「因應貿易自由化產業調整支援方案」，以來自各部會公務預算及基金的 950 億元總經費(2010-2019 年為期)，對未來可能受影響產業及勞工提供各種支援措施(MyEGov 2009, Mainland Affairs Council 2009)。行政院勞委會表示，依研究結果顯示將來洽簽 ECFA雖然對我國整體而言是有利的，仍不免有部分勞工會受到影響，勞委會已編列 364 億作為各項因應措施經費(Council of Labor Affairs 2009)。

兩岸經濟合作架構協議(ECFA)與農業生產

兩岸以往經過多次的協商，於 97 年 5 月 20 日前已承諾開放 1,415 項農業產品，然自 97 年 5 月 20 日迄今則未再開放任何一項，維持 830 項農產品管制自中國大陸進口(COA 2009b)。由於農業被視為 ECFA 簽定後受衝擊較大的產業，未來的協商可爭取保留、不開放、較長期程開放或調適期等配套措施，以爭取較長的調適空間。一方面使產業免於立即開放或降稅之情境，另方面在開放的過程中輔導產業強化競爭力或轉型，並協助運用貿易救濟機制及適時提供預防性輔導，以避免產業受損，又為產業爭取調適空間以減緩衝擊。

相對的，國內農業界亦當有自助人助的體認，及早採取因應的配套措施與策略。例如，營造農業生產環境的優質化，來生產量穩價高的安全農產品；加強產品等級與營養標示，來獲得消費者認同而吸引國人採購國產農產品；有效配置農業資源，來降低生產成本而提升農產品競爭優勢，進而促使我國農業永續經營發展。農民和農產(民)組織也當導入新觀念、新思維、新做法，為自已開拓更寬廣的道路。例如，將「以大陸為工廠」的廉價產品及小農規模，調整為「以大陸為市場」的大經濟發展及大集團模式，為農業經營開創新格局。其次，各界應努力建立起臺灣製(made in Taiwan; MIT)產品的高標準驗證作業流程與生產履歷，以使國內農產品都能貼上驗證標章來廣為宣傳，並與大陸農產品區格，同時可作為對大陸進口產品之檢疫、檢驗及監測等用途。當『臺製產品，必屬佳品』從口號落實為現實之後，人人愛買臺製農產品，如此對大陸產品將何懼之有!

行政院農業委員會為因應全球化及國際貿易自由化，確保農業永續發展，發揮臺灣農業科技優勢與地理條件，基於健康、效率、永續經營的施政理念，提出「精緻農業健康卓越方案」，該方案於 2009 年 5 月 7 日業經行政院通過施行(COA 2009a)。有趣也有意義的是，精緻農業被認定為六大新興產業之一，而且係這六大產業之中唯一同時兼具生產、生態與生活等機能的生產事業，又是唯一創造國人優質環境的服務產業，更擁有自然保育及人文建設等多元功能。再值得一提的是，該方案提供了前瞻的農業願景，並給國人創造了新的生活價值，且為子孫留下美好的生態環境與清新家園。

此方案的推出正巧契合政府推動 ECFA 的時機，透過開發好產品、提升服務品質、開拓新市場、促進農村活化及提供優質生活品質等作法，有效提高農業的競爭力，真正將農業科技落實於產業的運作，實現臺灣農業成為全民共享的健康農業、科技領先的卓越農業及安適時尚的樂活農業。更由於可以帶動國內農業精品的全面生產，若能再加上新經營模式的實施與新市場的開發，必將活化農業生產、升級農村人力及提高農民收益，充分展現農業的「軟實力」，具體實現(1)健康農業─深化安全驗證，打造健康無毒島；(2)卓越農業─領先科技研發，打造卓越農科島；(3)樂活農業─重塑農村風情，打造樂活休閒島等三大農業願景。然而，新生命誕生之前必有陣痛，黎明之前必經黑暗，在達成目標前需要克服許多面對的挑戰。例如，簽署 ECFA 及各國 FTA 之後的貿易自由化與國內外市場的激烈競爭，全球暖化造成的氣候快速變遷及天然災害發生頻率的升高，為維持產業優勢必須導入新科技新做法的艱苦調適期，農村人口逐漸老化所需新人力的引入與培訓，針對農業外部價值及效益的展現與宣傳等。而針對簽定 ECFA 後的貿易自由化及市場開放，雖然短期內不涉及農業市場的開放，長期而言仍將不可抵擋。未來在進行相關的協商時，農委會可以採行中華經濟研究院建議的「多步到位」策略，善用農業科技，技術性的把關、漸進式的開放、有條件的進口，以化解立即且全面開放的巨大衝擊

與壓力。此外，對於較脆弱農產品不列入早期收穫清單以延長調適期，再協助農民運用貿易救濟機制及適時提供預防性輔導，以減輕產業的受損程度。

結語

貿易的自由化與國際化和市場的開放係世界性潮流，對於邁向已開發國家之林的臺灣更是不可抵檔之勢，兩岸洽簽經濟合作架構協議 ECFA 僅是一個開端，未來還有更多的自由貿易協定 FTA 等待我們去應付，國人應勇敢坦然面對。惟有順應潮流與自助人助，肯定自我和提升競爭力，才能安身立命而『東方不敗』。農業人應當自我肯定與期許，農業並非弱勢產業，而是天大地大了不起的綠色產業，重點在於新科技的導入、新經營模式的運用及新市場的開拓，如何去整合資源、建構通路及發揮創意，為農業開創出新的品味和新的價值乃當前要務。ECFA 提供了臺灣農業精緻化、精品化與國際化的轉型機會，勝利成功是屬於那些能夠看清時勢並掌握時機的先行者！會是你嗎?

引用文獻

Bureau of Foreign Trade (2009) Introduction to ECFA. Bureau of Foreign Trade, Ministry of Economic Afffairs, Executive Yuan. Visit on Nov. 29, 2009. http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT4008

COA (2009a) Guidelines for Establishing a Healthy, Excellent and Fine Agriculture in Taiwan. Council of Agriculture, Executive Yuan. Visit on Nov. 30, 2009. http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=19950

COA (2009b) Questions & Answers. Council of Agriculture, Executive Yuan. Visit on Nov. 30, 2009. http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=19417

Council of Labor Affairs (2009) Hot News. Council of Labor Affairs, Executive Yuan. Visit on Dec. 15, 2009. http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41d35566

ECFA (2009) Economic Cooperation Framework Agreement. Visit on Nov. 29, 2009. http://www.ecfa.org.tw/

Mainland Affairs Council (2009) Mainland Policy. Mainland Affairs Council, Executive Yuan. Visit on Dec. 9, 2009. http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=71381&ctNode=5630&mp=1

MyEGov (2009) My E Government. Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. Visit on Dec. 9, 2009. http://www.gov.tw/

National Policy Foundation (2009) NPF Commentary. National Policy Foundation. Visit on Nov. 30, 2009. http://www.npf.org.tw/post/1/5561

Taiwan Thinktank (2009) Something You Must Know About ECFA. Taiwan Thinktank. Visit on Dec. 15, 2009. http://www.taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&lan=tc&category_id=3&article_id=1019

WTO (2009) World Trade Organization. Visit on Nov. 30, 2009. http://www.wto.org/